

Drohender US-Ausstieg aus dem INF-Vertrag: Europa braucht eine neue Sicherheitsordnung

Mölling, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mölling, C. (2018). *Drohender US-Ausstieg aus dem INF-Vertrag: Europa braucht eine neue Sicherheitsordnung*. (DGAP kompakt, 27). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60248-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Drohender US-Ausstieg aus dem INF-Vertrag: **Europa braucht eine neue Sicherheitsordnung**

Christian Mölling

Die US-Regierung möchte den INF-Vertrag zur Beschränkung von landgestützten Mittelstreckenwaffen verlassen. Die Folgen wird vor allem Europa spüren. Der Ausstieg beschleunigt den Wandel der europäischen Sicherheitsordnung. Denn Russland hat trotz des Vertrages ein nukleares Arsenal aufgebaut, mit dem es heute schnell und massiv den europäischen Kontinent angreifen kann. Deutschland sollte sich für mehr Zusammenhalt in der NATO einsetzen, Russland zur Vertragseinhaltung auffordern und die US-Bedenken aufnehmen.

US-Sicherheitsinteressen: Russland und China, nicht Europa

US-Präsident Donald Trump und sein Sicherheitsberater John Bolton drohen seit Ende Oktober 2018 damit, den INF-Vertrag zu kündigen. Dieses 1978 von den USA und der damaligen UdSSR unterzeichnete Abkommen verbietet den Vertragspartnern, vom Boden aus gestartete ballistische Raketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5.500 Kilometern zu testen, herzustellen oder einzusetzen. Auch Startgeräte, Infrastruktur und Produktionsanlagen fallen unter das Verbot. Der Vertrag ist zeitlich unbefristet.

Doch aus Sicht der USA hat sich der Vertrag überlebt. Zu Recht weist die US-Regierung darauf hin, dass Russland ihn unterläuft und sich damit einen militärischen Vorteil schafft. Zudem ist den USA ein Dorn im Auge, dass China nicht unter das Regime fällt und deshalb ungehindert und relativ kostengünstig Nuklearwaffen in Asien aufstellen kann – zu Ungunsten der USA und seiner Verbündeten in der Region, denen Washington Schutz versprochen hat. Trump fordert daher, den INF-Vertrag auf weitere Staaten wie China auszudehnen.

Berechtigte Zweifel der USA an Russland

Spätestens seit 2014 bestehen immer weniger Zweifel daran, dass Russland landgestützte Mittelstreckenwaffen entwickelt und somit das Abkommen verletzt. Die USA haben immer wieder auf diese Vertragsbrüche hingewiesen. Hier tritt Washington geschlossen auf: Trump ist auf der Linie der vorherigen Regierung unter Barack Obama. Auch der US-Kongress fordert eine härtere Gangart. Seit 2016 soll Russland über ein neues System verfügen und damit das Abkommen gebrochen haben. Gescheitert sind seit 2017 alle Versuche, Russland wieder zurück zur Vertragseinhaltung zu bewegen.

Die asiatische Dimension: die große Auseinandersetzung mit China

Sicherheitspolitisch sehen sich die USA durch Großmacht-Rivalitäten herausgefordert und im strategischen Wettbewerb, vor allem mit Russland und China. Dies belegen die jüngsten Grundsatzdokumente der Trump-Administration, wie die National Defense Strategy von 2018 und die Nuclear Posture Review 2018. Deshalb stellen sich die USA seit längerem auf einen größeren Konflikt mit China

ein. Dabei kommt Mittelstreckenwaffen eine erhebliche Bedeutung zu: Chinas immer noch sehr begrenztes Nuklearwaffenarsenal baut auf ca. 2.000 Boden-Boden-Raketen auf. Diese schränken aber die Handlungsoptionen der USA in Asien erheblich ein, weil militärische Bewegungen immer mit der möglichen Bedrohung durch chinesische Systeme geplant werden müssen.

Natürlich könnten die USA seegestützte Mittelstreckenwaffen dagegenstellen, die auch bislang unter dem INF-Vertrag zugelassen sind. Doch ein einzelner Zerstörer mit weniger als 100 Raketensilos kostet allein in der Anschaffung mehr als acht Milliarden Dollar – ohne die Raketen und Begleitschiffe.

Kämen diese chinesischen Fähigkeiten unter einen multilateralisierten INF-Vertrag, so wie ihn Trump gern verhandeln möchte, würde das 80 Prozent des chinesischen Arsenalums betreffen. An dieser Neutralisierung seiner Abschreckungsfähigkeit hat China kein Interesse.

Tatsächlich würde das Ende des INF-Vertrages für die USA wahrscheinlich bedeuten, sehr viel kostengünstiger Chinas militärische Handlungsfähigkeit einzuschränken, weil es nun selbst die bislang verbotenen landgestützten Mittelstreckenraketen bauen und nutzen könnte. Diese würden China zwingen, seine Ressourcen statt wie bisher ungehindert in Offensivfähigkeiten nun auch in Raketenabwehr zu investieren.

Der beschleunigte Abbau deutscher und europäischer Sicherheit

Der INF-Vertrag besitzt schon länger keine Verhinderungs-, sondern nur noch Bremswirkung bei der nuklearen Bedrohung. Bei Einhaltung könnten zwar in Europa Nuklearwaffen bzw. deren Trägersysteme begrenzt werden, aber angesichts weltweit existierender Nuklearwaffen hat er aufgrund seiner auf die USA und Russland beschränkten Geltung wenig Einfluss.

Ein Ende des Vertrages würde den Wandel der europäischen Sicherheitsordnung beschleunigen, aber nicht auslösen. Dieser Wandel vollzieht sich seit Ende des Kalten Krieges. Jedoch hat gerade diese Beschleunigung eine eigene destabilisierende Wirkung.

Diversifizierung der nuklearen Bedrohung trotz INF-Vertrages

Russland hat trotz des Vertrages ein in Quantität und Qualität beachtliches Nuklearpotential aufgebaut. Dies bewegt sich zwar an den Beschränkungsändern des Vertrages. Es ändert aber nichts daran, dass Moskau damit über die Fähigkeit verfügt, in ganz Europa überraschend, massiv und präzise Schläge durchzuführen. Die SS-26

ISKANDER ist als ballistische Rakete und Marschflugkörper mit einer Reichweite von bis zu 500 Kilometern zwar womöglich vertragskonform, stellt aber eine erhebliche Bedrohung dar. Sie kann nuklear bestückt werden.

Hinzu kommen seegestützte Raketen wie etwa die SS-N-30 KALIBR. Auch diese sind vertragskonform, stellen aber mit ihrer Reichweite von über 2.000 Kilometern eine erhebliche Bedrohung für ganz Europa dar. Und auch dieses System kann nuklear bestückt werden.

Tatsächlich gebrochen hat Russland den Vertrag mit der Indienstellung einer landgestützten Rakete, der SSC-8 NOVATOR, die bis zu 2.000 Kilometer weit reicht. Weitere Typen befinden sich in der Produktion und werden in den nächsten Jahren in die russischen Verbände eingeführt. Landgestützte Systeme stellen dabei auch in der Zukunft ein besonderes Problem dar: Sie sind oft mobil, schnell verlegbar und werden mittlerweile so gut getarnt, dass sie die militärischen Planer vor erhebliche Probleme stellen.

Die NATO spaltet sich in zwei geostrategische Sicherheitsräume

Der Westen hat diesen Entwicklungen derzeit nichts Vergleichbares entgegenzusetzen. Jenseits einer simplen „Raketenzählerlogik“ – wer hat wieviel – geht es um die Kostenkalkulation für Russland. Bislang kann sich Russland sicher sein, dass ein Nuklearschlag auf das europäische Festland nicht von dort aus beantwortet wird. Die USA haben ihre nuklearen Marschflugkörper verschrottet. Es bleiben nur einige nukleare Freifallbomben, die in Europa über die nukleare Teilhabe stationiert sind. Doch die geringe Überlebensfähigkeit, zum Beispiel die Fähigkeit deutscher Tornados gegenüber russischer Luftabwehr, entwertet diese Option bereits jetzt.

Seit jeher besteht das Problem, dass sich die Europäer nicht sicher sein können, ob die USA einen Nuklearschlag auf Europa mit dem Einsatz von Interkontinentalraketen beantworten würden. Washington könnte entscheiden, einen Angriff auf Europa als europäisches Problem zu sehen und nichts zu tun (Decoupling).

Die Sorge einer strategischen Entkopplung amerikanischer von europäischen Sicherheitsfragen beunruhigt die Europäer zutiefst. Die Kündigung des INF-Vertrages würde es Russland erlauben, noch ungehemmter in dem vorzugehen, was es derzeit schon tut: nuklearfähige Mittelstreckenwaffen aufbauen.

Eine Fähigkeit zum Gegenschlag auf europäischem Boden, also in Europa stationierte US-Raketen, könnte dieses Decoupling verhindern, weil sie eine eigenständi-

ge europäische Abschreckung im Bereich der Mittelstreckenraketen darstellt.

Rüstungskontrolle als ein Sicherheitsprinzip wird geschwächt

Mit dem Ausstieg aus dem INF-Vertrag nimmt die Rüstungskontrolle als Instrument Schaden. Der USA und der UdSSR gelang mit dem INF-Vertrag ein Paradebeispiel der Rüstungskontrolle, nämlich gleich eine ganze Familie von Waffen komplett abzuschaffen.

Das unterstrich den Erfolg des Konzeptes der Rüstungskontrolle: Also die strategischen Überlegungen des Gegenübers als Teil der eigenen Sicherheit zu verstehen sowie Dialog und Verträge als zentrales Element, um Vertrauen und Sicherheit herzustellen. Ein drittes Element ist der Interessensausgleich und die Aufnahme der berechtigten Sorgen des Gegenübers in die gemeinsame Politik. Jedoch wurde das Prinzip bereits dadurch geschwächt, dass Russland ganz offensichtlich neue Systeme aufgebaut hat, was der Vertrag nicht verhindern konnte.

Erhöhte Instabilität und Kriegsgefahr

Die über den INF-Vertrag verbotenen Waffensysteme haben eine geringe Flugzeit von wenigen Minuten bis zu den Zielen des Gegners in Europa. Damit steigt die Gefahr, dass durch die Kombination von Entscheidungszwang, Schätzungen und Missverständnissen ein Nuklearkrieg ausgelöst werden könnte. Zudem muss jeder Staat in Reichweite solcher Waffen ständig mit einem Überraschungsangriff rechnen und kann sich nicht sicher sein, ob es seine eigenen Waffen noch einsetzen könnte.

Das Gleichgewicht der Abschreckung ist in Gefahr: Also die Verbindung, dass keiner einen Vorteil davon hatte, seine Nuklearwaffen als erstes einzusetzen, oder dass die Zahl an Sprengköpfen entscheiden könnte, wer überlebt.

Als militärische Reaktionen bleiben dann: a) viel Geld in eine Raketenabwehr zu investieren, b) zugleich offensive Systeme zu beschaffen, um den Gegner unter den gleichen Zugzwang zu setzen. Diese offensiven Systeme würden dann jedoch im Zweifelsfall gestartet werden müssen, also auch wenn nicht klar ist, ob ein Angriff erfolgen würde. Die Unsicherheit in Europa würde erheblich steigen.

Ein weiterer Pfeiler der europäischen Sicherheitsordnung fällt

Mit dem INF-Vertrag würde zudem ein weiterer Pfeiler der nuklearen Rüstungskontrolle fallen. Europa droht schon bald ohne Beschränkung bei Nuklearwaffen zu sein: Der nach dem INF einzige Vertrag, der noch in Kraft ist, ist der

START-Vertrag über strategische Nuklearwaffen. Es bestehen derzeit große Zweifel, ob die USA dieses Abkommen über seine bisherige Laufzeit bis 2021 verlängern werden.

Das geschieht im Kontext der insgesamt erodierenden Sicherheitsordnung in Europa: Die konventionelle Rüstungskontrolle ist ebenfalls strategisch wirkungslos und der Effekt anderer Vertragswerke wie der Charta von Paris über die Unverletzlichkeit von Grenzen steht in Frage. Damit geht eine Ära zu Ende, in der es scheinbar gelungen war, durch Verregelung Sicherheit und Stabilität zu schaffen.

Tatsächlich gehört aber auch der sogenannte Harmel-Ansatz dazu, der bis heute akzeptiert ist: Deterrence and Dialogue, also Verhandlungen und Dialog, müssen auf der Grundlage militärischer Stärke geführt werden. Das erhöht insgesamt die sicherheitspolitischen Handlungsoptionen.

Entwicklungsalternativen und Handlungsoptionen für mehr Sicherheit

Sicherheitspolitisch verdeutlicht die Kündigung des INF-Vertrages, dass Europa nicht mehr der primäre Referenzpunkt von US-Sicherheitspolitik ist, sondern der Fokus sich weiter verschiebt. Europa wird unter den Folgen leiden, ohne selbst Mitspracherecht zu haben und nennenswert handeln zu können. Für Europa und Deutschland bedeutet das insgesamt weniger Sicherheit: Entweder spaltet sich die NATO oder es gibt eine gemeinsame Nachrüstungsentscheidung, die gerade in Deutschland schwer zu vermitteln sein wird.

Gleichzeitig ist es eine Fehlkalkulation zu glauben, ein bestehender Vertrag schaffe Sicherheit. Es gibt bereits zunehmende Sicherheitsprobleme, auch für Deutschland, trotz des Abkommens, weil dieses nicht eingehalten wird. Es ist nicht ersichtlich, warum für Europa mehr Sicherheit entsteht, wenn der militärische Vorteil – mit oder ohne Vertrag – langfristig bei Russland liegen würde.

Vornehmliches Ziel deutscher Sicherheitspolitik sollte sein, die NATO politisch zusammenzuhalten, Russland zur Vertragseinhaltung aufzufordern und US-Bedenken mit Blick auf China und Russland aufzunehmen. Statt einer nuklearen Aufrüstung Europas könnte Deutschland eine größere US-Truppenpräsenz ins Spiel bringen und seine Defensivfähigkeiten ausbauen.

Transatlantische und russische Entwicklungsoptionen

Mit dem Ende des INF-Vertrages stünde es Russland frei, Mittelstreckenwaffen ohne Beschränkung zu bauen und einzusetzen. Damit erweitert Moskau seine Fähigkeit,

weite Teile Europas nuklear zu bedrohen. Zugleich würde sich die Sicherheitslage für die USA nicht verschlechtern. Nur die US-Truppen in Europa wären einem größeren Risiko ausgesetzt. Dies dürfte zusätzlich das Argument der Rückverlagerung der Verbände in die USA oder zumindest außerhalb Europas befeuern.

Ein US-amerikanischer Rückzug aus der transatlantischen Sicherheitspolitik würde für Europa destabilisierend wirken. Allerdings würde aber auch eine Debatte über ein verstärktes Engagement, etwa in Form einer Nachrüstung oder Stationierung von US-Waffensystemen in NATO-Europa, den Zusammenhalt in der Allianz auf eine weitere Probe stellen.

Derzeit stehen diese Systeme den USA nicht unmittelbar zur Verfügung. Es würde also eine längere politische Diskussion in Europa über die Fragen geben, ob man diese Systeme beschaffen möchte, ob man dabei auf US-Systeme vertraut oder europäische (konventionell bestückte) Systeme entwickelt. Dabei besteht ein großes Risiko einer Spaltung innerhalb der europäischen NATO-Staaten: Viele westeuropäische Staaten dürften einer Aufrüstung mit US-Systemen nicht zustimmen. Für zentraleuropäische Staaten und das Baltikum hingegen könnte eine Aufrüstung als existentiell verstanden werden.

Die beste Lösung wäre ein Konsens aller NATO-Staaten über die russische Bedrohung und darauf aufbauend, eine gemeinsame System- und so auch eine Stationierungsentscheidung zu formulieren. Angesichts der aktuellen Situation in der Allianz scheint das unwahrscheinlich. Die Debatten über eine mögliche bilaterale Stationierung von US-Truppen in Polen („Fort Trump“) verdeutlichen das.

Wenn Moskau sich ruhig verhält und keine Aufrüstung propagiert, dann bliebe die NATO über die angemessene Reaktion auf das Ende des Vertrages und die russische Aufrüstung gespalten. Einige Länder würden nach eigenen Lösungen suchen, möglicherweise bilateral mit den USA. Auch dies wäre eine vorteilhafte Situation für Moskau.

Stabilität in der Zukunft: mehr Risiko und weniger Autonomie

Militärstrategisch gibt es inmitten der oben skizzierten Handlungsoptionen sicher ein neues Gleichgewicht. Dieses strategische Gleichgewicht dürfte aber wesentlich instabiler sein, als jenes zu Zeiten der bilateralen Konfrontation im Kalten Krieg und eines damals effektiven INF-Vertrages. Dazu trägt nicht nur das Ende des Vertrages bei, sondern die komplexere Sicherheitsgleichung: Entwicklungen entwerten den Vertrag seit längerem und verringern so die europäische Sicherheit. Bereits heute können Mittelstreckenraketen von See und aus der Luft abgefeuert werden – ohne den Vertrag zu verletzen.

Immer mehr (Nuklear-)Staaten besitzen diese Art von Trägersystemen. Damit sind auch mehr Staaten von den Folgen des Endes des INF-Vertrages wie auch seines Unterlaufens betroffen. Zudem werden konventionelle Systeme immer treffgenauer und wirkmächtiger. Gleiches gilt auch für die Raketenabwehr. Als weiterer Komplexitätsfaktor kommt die Interaktion mit weiteren Domänen wie dem Cyber- und Informationsraum hinzu.

Sicherheitspolitisch befindet Europa sich in einer gefährlichen Übergangsphase, ohne zu wissen, wie die Zukunft sich entwickelt. Europäische Autonomie existiert derzeit nur im Diskurs. Als reale Handlungsoption könnte sie erst in 15 oder mehr Jahren verfügbar sein. So lange braucht es, um im militärischen Bereich eine eigene Substanz aufzubauen. Was diese Lücke zwischen heutigem Wunsch und möglicher Realisierung in weiter Ferne sicherheitspolitisch bedeutet und wie europäische Sicherheit auf dem Weg zu diesem unbekannten Ziel gestaltet wird, ist unklar.

Gerade deshalb, weil keine gemeinsame und ernste Absicht erkennbar ist, sind die Signale, die so eine Debatte sendet, schädlich. Sie bieten Gegnern weitere Einfallstore in die transatlantische und europäische Einigkeit.

Deutschlands Sicherheitspolitik wird ganz Europa beeinflussen

Der INF-Vertrag war nur in Folge der Harmel-Logik möglich: Dialog auf der Grundlage militärischer Stärke. Erst musste sich die NATO, inklusive Deutschland, mit Mittelstreckenwaffen ausstatten, dann wurde der Vertrag möglich. Eine nukleare Wiederbewaffnung Europas ist heute nur schwer vorstellbar. Dies dürfte vor allem von Deutschland verhindert werden: Hier ist die Nuklearthematik weitestgehend tabuisiert, was Russland in seine Kalkulationen mit einbezieht. Zum anderen würde eine Wiederbewaffnung bedeuten, sich bei den Systemen und Sprengköpfen erneut auf die USA zu verlassen. Auch dies ist zumindest bei der derzeitigen Skepsis schwer denkbar.

Deutschland hat ein sicherheitspolitisches Interesse daran, die NATO zusammenhalten und sie nicht durch eigene Positionen weiter zu spalten. Außerdem bleiben die USA für die eigene Sicherheit bis auf Weiteres unverzichtbar.

Deutschland sollte zunächst auf die USA zugehen und deren Sicherheitsbedenken in Asien ernstnehmen. Das kann bedeuten, auch sicherheitspolitische Beiträge zu leisten, die dies unterstreichen und die USA in Asien entlasten, etwa beim Offenhalten der internationalen Seewege – sie sind ein globales Gut und Deutschland hängt von ihnen ab. Bislang übernehmen vor allem die USA die Durchsetzung dieses Rechtes.

Deutschland könnte Russland nachdrücklich und öffentlich auffordern, Vertragstreue zu demonstrieren. So könnte eine Brücke gebaut werden, die den Ausstieg verlangsamt und damit Zeit für Verhandlungen schafft. Ziel der Verhandlungen müsste sein, eine verzögerte Suspendierung des Vertrages oder nur einen Teilausstieg zu erwirken, oder ihn in Teilen so nachzuverhandeln, dass bei Vertragsbruch die Gegenseite selbst Gegenmaßnahmen wie nukleare Bewaffnung einleiten dürfte. Es wäre ein wichtiges Signal an die Partner in der NATO, wenn die Aufforderung aus Deutschland käme, weil dann deren Bedenken gegenüber Russland ebenso aufgenommen würden wie auch der Vorwurf, Deutschland habe sich in der Vergangenheit nicht intensiv für den Erhalt des Vertrages eingesetzt.

Zudem könnten sich über eine gestreckte (Teil-) Ausstiegsphase neue Optionen ergeben. China ist derzeit zumindest in Sorge vor einem Ende des INF-Vertrages und der Bewaffnung der USA mit landgestützten Mittelstreckenraketen. Hier könnte eine gemeinsame Lösung näher rücken.

Außerdem könnte Deutschland die USA bitten, ihre Präsenz mit luft- und seegestützten Nuklearfähigkeiten in Europa zunächst zu erhöhen. Das könnte vor allem die

zentraleuropäischen Staaten rückversichern, ohne eine Wiederbewaffnungsdebatte auszulösen.

Neben der Beschaffung offensiver Waffen gibt es auch die Möglichkeit, defensive Fähigkeiten in der NATO zu verbessern, also die Raketenabwehr: Bei den defensiven Fähigkeiten würde sich Europa nicht nur auf bodengestützte Systeme verlassen müssen. Weil heutige Raketen aus allen Richtungen kommen können, bräuchte es luftgestützte Sensoren, wie Aufklärungsflugzeuge, die Raketen schon früh erkennen. Der Schutz kritischer militärischer und ziviler Infrastrukturen wie Häfen oder IT-Knotenpunkte und von Ballungszentren hätte Priorität.

Das alles darf aber nicht davon ablenken, dass Deutschland gemeinsam mit seinen Partnern zeitnah eine Vorstellung darüber entwickeln muss, wie diese Sicherheitsordnung, von der derzeit nur noch ein Rumpf übrig ist, endet und was an ihre Stelle tritt.

Dr. Christian Mölling ist Stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) und Leiter des Programms Sicherheit, Verteidigung und Rüstung.

